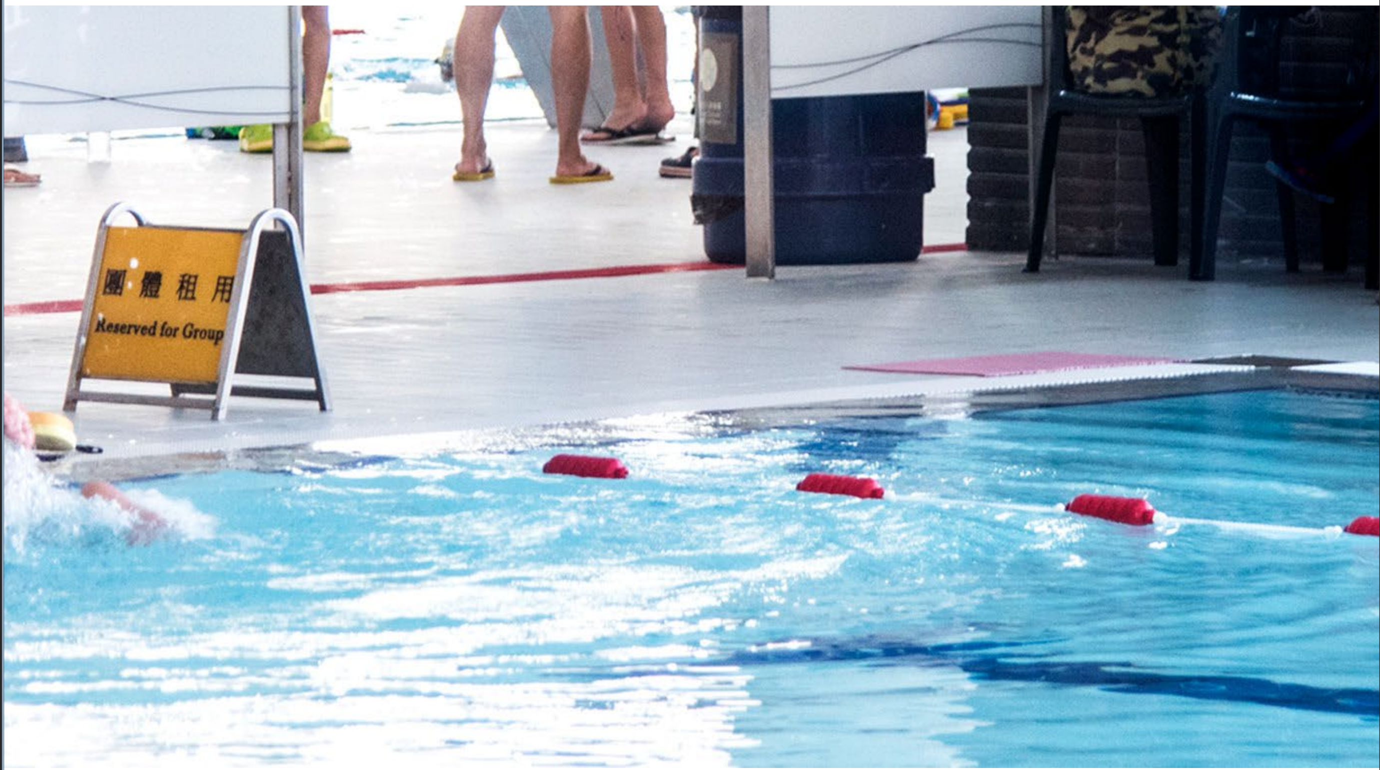
香港申訴專員公署

Office of The Ombudsman, Hong Kong



主動調查報告

Direct Investigation Report

康樂及文化事務署公眾泳池泳線分配及監管機制

Leisure and Cultural Services Department's Allocation of Swimming Lanes in Public Swimming Pools and Its Monitoring Mechanism

報告完成日期：2020年 7月 7日

Completion Date: 7 July 2020

報告公布日期：2020年 7月 9日

Announcement Date: 9 July 2020

目錄

報告摘要

章節		段落
1	*引言*	
	背景	***1.1 - 1.3***
	調查範圍	***1.4***
	調查過程	***1.5 - 1.6***
2	*公眾泳池泳線的分配和規管機制*	
	團體租用公眾泳池泳線的安排	***2.1 - 2.2***
	分配公眾泳池泳線的機制	***2.3 - 2.6***
	中央分配泳線計劃	***2.7 - 2.16***
	規管公眾泳池泳線的使用情況	***2.17 - 2.29***
3	*分配和規管泳線的概況*	
	團體租用公眾泳池泳線的概況	***3.1 - 3.3***
	經「中央計劃」分配泳線的概況	***3.4 - 3.12***
	就公眾泳池泳線實際使用的規管情況	***3.13 - 3.17***
	就泳會涉嫌以公眾泳池泳線作牟利用途的問題	***3.18 - 3.22***
4	*體育總會分配泳線予屬會的機制和概況*	
	各體育總會分配泳線予其屬會的機制	***4.1 - 4.9***
	泳會經「中央計劃」租用泳線的情況	***4.10 - 4.17***
	小結	***4.18***
5	*業界和公眾的意見*	***5.1***
	對「中央計劃」的意見	***5.2 - 5.9***
	對規管泳線使用的意見	***5.10 - 5.15***

6	*康文署的改善措施*	***6.1***
	加強規定及優化申報措施	***6.2 - 6.4***
	完善委託代理人的安排	***6.5***
	建立公平、公開及公正的內部分配泳線制度	***6.6***
	加強監察機制及優化懲罰制度	***6.7 - 6.9***
7	*整體評論和建議*	
	整體評論	***7.1 - 7.37***
	總結	***7.38 - 7.41***
	本署的建議	***7.42***
	鳴謝	***7.43***

康樂及文化事務署
公眾泳池泳線分配及監管機制
主動調查報告摘要

引言

康樂及文化事務署(「康文署」)轄下現時共有44個公眾泳池。當中42個泳池的主池、副池、訓練池、習泳池及跳水池，可在指定的時段內供團體租用。該署制定了團體租用公眾泳池泳線的機制和優次，以將公眾泳池泳線公平分配給不同團體(包括不同政府部門、學校、相關體育總會及其屬會，以及非政府機構等)租用。

2. 為全方位推動各水上運動，康文署在2005年開始就公眾泳池的主池推行中央分配泳線計劃(「中央計劃」)，以協助相關的主要體育總會租用公眾泳池的主池泳線作長遠體育發展及訓練之需要。在該計劃下，康文署先與各體育總會協調分配給它們的主池泳線數量及時段。其後，各體育總會須按一套公平合理的機制及程序，協調及推薦其轄下屬會申請該總會獲分配的使用時段，以供康文署審批。

3. 然而，泳會及業界人士指出，某些體育總會的分配機制有欠公允，但康文署並沒有規管體育總會分配泳線的情況。部分泳會獲得泳線後，復大量取消泳線；更有傳媒報道，有泳會涉嫌以分配得來的公眾泳線舉辦游泳訓練班牟利。「中央計劃」現時的實行情況，值得關注。

本署調查所得

4. 綜合而言，本署認為康文署在分配公眾泳池泳線的機制上，有以下五項不足。

(一) 經「中央計劃」分配的公眾泳線之用途不清晰

5. 康文署設立「中央計劃」的目的，是為了協調各體育總會／泳會就主池泳線的需求，從而提供穩定的場地，以供長遠訓練

泳員之用。該署強調，游泳訓練可涵蓋多個級別，該署設立「中央計劃」至今並無清楚界定何為「訓練」用途(如只供泳隊作訓練用途)。該署現時是透過《公眾泳池租用條款和條件》(「《租用條款》」)就泳線的用途作出規管，訂明不諳泳術人士和初學者均不得在水深超過 1.5 米的主池內參與任何活動。

6. 根據《租用條款》，除了初學者外，其他類型的游泳活動，無論全職游泳運動員的訓練抑或是初學者以外的授泳班，原則上均可在「中央計劃」所分配的泳線內進行。而本署的調查發現，有不少泳會經「中央計劃」獲分配泳線後，復出現取消租用泳線的情況。若泳會確實是利用泳線進行長期訓練，理應不會頻密地取消獲分配的泳線。倘若泳會只是利用該些獲分配的泳線來舉辦與其他私人泳會或團體性質類同的普通授泳班，難免令公眾或其他持份者質疑「中央計劃」的獨特性和必要性。因此，康文署有需要將「中央計劃」所分配的泳線之用途從舉辦普通授泳班中區別出來。

7. 本署認為，就如何使用經「中央計劃」所分配的公眾泳線，康文署應與各體育總會和持份者作出商討，檢視經「中央計劃」所分配的泳線之用途限制(例如使用該些泳線的泳員／泳隊須否具備某資格，如持續出席訓練的比率或已達到某泳術水平)，並制定相關指引和租用條款，務求更能符合現時業界的訓練需要和公眾的期望。

8. 同時，康文署就「中央計劃」所分配的主池泳線訂立清晰的用途後，便應與各體育總會仔細研究所需泳線的數量，並積極考慮將計劃下的泳線時數調低，尤其一些較受歡迎的時段，務求讓更多泳線可按一般程序公開公平讓其他團體申請，或開放給公眾使用。

(二) 沒有監管體育總會分配公眾泳線的情況

9. 在現行「中央計劃」的機制下，康文署會先與各體育總會協調分配給他們的主池泳線數量及時段。其後，各體育總會會按其會內機制，將所得泳線分配予其屬會。康文署一般不會干涉各體育總會內部行政及專業知識範疇的事務。換言之，各體育總會按其會內機制將泳線分配予屬會的具體安排，該署不會作出干預。

10. 然而，在調查期間，不少泳會或游泳教練均向本署反映，某些體育總會的分配機制存在不公。有泳會可利用其於所屬總會內的優勢（例如會史較久遠等），較其他屬會優先及更多獲分派泳線資源。以香港業餘游泳總會（「泳總」）為例，在 2017/18 年度，泳總首 10 個獲分配最多泳線的屬會合計所獲分配的泳線時數，已佔「中央計劃」下分配給泳總的總時數約一半。可見泳總內小部分泳會經該計劃掌握了大量的公眾泳線資源。這或有礙較小型或新成立的泳會的發展。

11. 本署認為，康文署作為公眾泳池泳線的管理者，除了確保該些經「中央計劃」所分配的泳線被妥善運用之外，亦須確保該些泳線是在一個公平的機制下分配給各有需要的持份者，避免任何體育總會／泳會可藉該計劃壟斷泳線資源。

12. 本署建議康文署，應考慮成立獨立小組／委員會，檢討分配泳線的客觀機制／標準。該署可徵詢各體育總會、泳會、相關業界人士和持分者的意見，共同制定分配泳線的客觀機制和標準，從而增加機制的透明度和公平性，平衡不同持分者的需求。

13. 此外，為了避免泳線過度集中分配予某些泳會，康文署亦應研究就分配泳線給每一個泳會的數量設定上限，尤其是在黃金時段或受歡迎主池內的泳線，讓其他有意租用的泳會或團體有較多機會租用到該些時段及場地的泳線。

（三） 未能有效核查泳會有否利用公眾泳線作牟利用途

14. 康文署規定，以「一般收費」出租的公眾泳池泳線，租用團體只可作非牟利用途（包括經「中央計劃」分配的泳線）。然而，就如何確保體育總會及泳會有嚴格遵守相關規定，康文署並沒有嚴謹的機制以作核查和規管。康文署現時是基於體育總會的章程規定其屬會必須為非牟利團體，而信納該些屬會在「中央計劃」下租用泳線只是作非牟利用途。

15. 就有傳媒報道泳總的屬會利用公眾泳線舉辦授泳班以作牟利用途一事，本署留意到，泳總在相關調查過程中，未能取得涉事屬會舉辦游泳課程的財務收支報告。情況突顯出體育總會根本無從規管或逐一審核其轄下屬會有否從所舉辦的活動中牟利。若康文署僅以泳會屬非牟利團體，從而信納其所有活動均屬非牟

利，只是一廂情願的想法，亦反映了該署未能有效核查和執行泳會必須利用公眾泳線進行非牟利活動的規定。

16. 就防止泳會利用泳線作牟利用途的問題，本署得悉康文署已採取改善措施加強相關泳會的申報和審核制度，包括訂明康文署有權要求泳會提交其經審核帳目或經執業會計師核實的帳目報表，以作審核。本署認為，康文署務須加強監察有關改善措施的成效（例如加強審查泳會的帳目），並就該些措施作出適時檢討，以確保在「中央計劃」下，泳會所舉辦的活動均屬非牟利性質。

（四） 規管泳會取消租用公眾泳線的問題過於寬鬆

17. 在「中央計劃」下，各體育總會及其屬會在會內「協調」後，才向康文署申請租用泳線，作長期訓練泳員之用。因此，泳會在獲分配泳線後，理應不會出現經常更改或取消租用的情況。

18. 然而，本署在審研五個公眾泳池[1]的租用和取消經「中央計劃」分配的泳線之情況後，發現事與願違。在該五個泳池當中，有三個泳池在 2017 年和 2018 年的泳線取消率均超過一成，最高更達 34%。部分泳會的取消率更達 100%；亦有泳會從不同體育總會獲分配泳線，並於其後取消租用。

19. 再者，即使有泳會取消大量，甚至所有獲分配的泳線，本署亦看不到康文署曾經拒絕申請，或採取措施作出跟進，例如限制其之後的申請。換言之，對於該些泳會而言，取消泳線並沒有額外成本或後果。

20. 為使「中央計劃」能夠有效地及公平地分配泳線給予各泳會使用，本署認為，該署應嚴格限制泳會取消獲分配泳線的申請。若泳會在獲批泳線後要求取消，必須提供實質而合理的解釋。否則，該署便應拒絕該取消租用的申請，並全額收取租線費用。此外，康文署應該提高泳會取消泳線的成本（例如徵收行政費），以減低泳會利用「中央計劃」霸佔泳線時數後復取消泳線的情況。

---

1 包括維多利亞公園游泳池、九龍公園游泳池、摩理臣山游泳池、將軍澳游泳池，以及荔枝角公園游泳池。

21. 長遠而言，康文署亦應與各體育總會商討，共同制定取消租用經「中央計劃」下分配泳線的具體機制，包括規定各屬會可取消泳線的數量上限、次數和程序。若發現有泳會恣意取消獲分配的泳線，該署便應果斷採取更嚴厲的懲罰措施，以收阻嚇之用。

（五） 對違規轉讓泳線行為規管不足

22. 根據《租用條款》，租用團體不得將已租用的泳線轉讓其他團體。為防止違規轉讓泳線，康文署泳池職員會在團體取場時，核實使用者及有關教練的身分。此外，該署亦會要求租用團體的學員必須戴上租用團體的泳帽或其他物件，以供識別。泳池職員亦會不時在池面作出巡查。

23. 然而，本署接獲不少意見反映，泳會以不同方法去規避康文署的抽查（例如要求學員更換不同泳會的泳帽，或以較高排名屬會的名義租用泳線，並利用該些泳會的身份使用泳線）。本署認為，針對泳會違規共用或轉讓泳線的情況，康文署有需要強化相關的規管工作和措施。

總結

24. 本署須指出，是次主動調查並非針對個別體育總會，本署亦不是要求康文署干涉各體育總會的會內事務或廢除「中央計劃」。然而，是次調查發現，「中央計劃」現時的問題源於康文署過於依賴各體育總會自行分配泳線和進行監管。即使有問題出現，康文署亦只能信納有關團體所提供的資料和解釋，難以對其內部行政及運作作出直接深入的核查或實質的跟進行動，以致問題無法得到實質改善。

25. 本署希望藉著提出改善建議，包括清晰界定泳線用途、訂立客觀和透明的泳線分配機制及改善取消租用泳線的機制等，能夠促使康文署優化「中央計劃」，從而令到珍貴的公眾泳線資源更有效及公平地分配給各有需要的持分者，以及提高分配機制的透明度，以助公眾作出監察。

建議

26. 基於以上所述，申訴專員向康文署提出八項建議：

(1) 與各體育總會及業界代表作出商討，就經「中央計劃」所分配的主池泳線訂立清晰的用途限制（例如使用該些泳線的泳員／泳隊須具備某資格，如持續出席訓練的比率或泳術已達到某水平），並制定相關指引和租用條款；

(2) 嚴謹檢討透過「中央計劃」分配的主池泳線時數，尤其是一些較受歡迎的時段，務求將更多泳線按一般程序公開讓其他團體申請，或開放給公眾使用；

(3) 考慮成立獨立小組／委員會，並徵詢各體育總會、泳會、相關業界人士和持分者的意見，共同制定客觀和透明的分配機制和標準；

(4) 研究就「中央計劃」分配主池泳線給每一個泳會的數量設定上限，尤其是一些黃金時段或受歡迎主池內的泳線，讓其他有意租用的泳會或團體有較多機會租用該些時段的泳線；

(5) 加強監察有關泳會的申報和審核制度的改善措施之成效，並就該些措施作出適時檢討，以確保泳會所舉辦的活動屬非牟利；

(6) 限制泳會取消透過「中央計劃」獲分配主池泳線的申請，並研究如何提高泳會取消泳線的成本；

(7) 長遠而言，與各體育總會商討，共同制定取消租用經「中央計劃」下分配主池泳線的具體機制，並加強對泳會恣意取消泳線的懲罰措施；以及

(8) 加強有關泳會轉讓泳線的規管工作和措施。

申訴專員公署
2020 年 7 月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Leisure and Cultural Services Department's Allocation of Swimming Lanes in Public Swimming Pools and Its Monitoring Mechanism

Introduction

Among the 44 public swimming pools currently managed by the Leisure and Cultural Services Department ("LCSD"), the main pools, secondary pools, training pools, teaching pools and diving pools in 42 swimming pools are available for hire by organisations during designated sessions. For fair allocation of swimming lanes in public swimming pools to different organisations (including Government departments, schools, relevant national sports associations ("NSAs") and their affiliated clubs, non-governmental organisations, etc.), LCSD has established the mechanism and priorities for booking of those swimming lanes by organisations.

2. To promote water sports in a holistic manner, LCSD has implemented the Central Lane Allocation Scheme ("CLAS") since 2005 for the main pools of public swimming pools, whereby major relevant NSAs are assisted to hire the main pool swimming lanes for long-term sports development and training. Under CLAS, LCSD first coordinates with the NSAs on the allocation of number and sessions of swimming lanes in the main pools. Subsequently, each NSA, based on a set of fair and reasonable mechanism and procedures, should coordinate and nominate its own affiliated clubs to hire the allocated sessions. Such applications should then be submitted to LCSD for approval.

3. However, some swimming clubs and members of the sector pointed out that the internal allocation mechanism of certain NSAs are unfair. Yet, LCSD has not regulated how the NSAs allocate the swimming lanes. After allocation of swimming lanes, some clubs would subsequently cancel a large number of bookings for those lanes. Notably, there were media reports that some clubs allegedly used the allocated public swimming lanes for organising profit-making swimming courses. The current operation of CLAS warrants our attention.

Our Findings

4. In sum, we have identified the following five inadequacies in LCSD's mechanism for allocation of swimming lanes in public swimming pools.

(I) Unclear Use of Public Swimming Lanes Allocated under CLAS

5. LCSD introduced CLAS to coordinate the demands for main pool swimming lanes among the NSAs/swimming clubs, thereby providing stable venues for long-term training of swimmers. LCSD stressed that training in swimming covers a wide range of levels. Since the implementation of CLAS, LCSD has not given a clear definition of "training" use (such as solely for training purpose by swimming squads). At present, LCSD relies on the Terms and Conditions of Hire of Public Swimming Pools ("Hire Terms"), which stipulates that non-swimmers and beginners are not allowed to participate in any event in the main pool at depth exceeding 1.5 metres, to regulate the use of swimming lanes.

6. According to the Hire Terms, other than activities for beginners, it is in principle permissible to conduct all kinds of aquatic activities, ranging from training for full-time athlete swimmers to coaching lessons for non-beginners, in the swimming lanes allocated under CLAS. Our investigation has revealed that many swimming clubs would subsequently cancel bookings for the swimming lanes allocated under CLAS. If those clubs actually using the swimming lanes for long-term training, they are unlikely to frequently cancel bookings for the allocated swimming lanes. If they merely use the allocated swimming lanes for holding similar swimming courses as those provided by other private clubs or organisations, members of the public and other stakeholders would query why CLAS is unique and essential. As such, LCSD has to differentiate the use of swimming lanes allocated under CLAS from ordinary swimming courses.

7. We consider it necessary for LCSD to liaise with the NSAs and stakeholders and review the use of swimming lanes allocated under CLAS (for instance, whether the swimmers/swimming squads using those lanes are subject to any eligibility criteria, such as cumulative attendance rate in training programmes or reaching certain levels of swimming techniques). LCSD should also draw up relevant guidelines and hire terms which are compatible with the current training needs of the sector and public expectations.

8. Meanwhile, after clearly stipulating the use of main pool swimming lanes allocated under CLAS, LCSD should scrutinise jointly with the NSAs the number of swimming lanes required, and proactively consider reducing the number of lane hours available under the scheme. In particular, more swimming lanes in popular sessions should be released for booking by other organisations outside CLAS through the established procedures in an open and fair manner, or for public use.

(II) Failing to Monitor Allocation of Swimming Lanes by NSAs

9. Under the current mechanism of CLAS, LCSD first coordinates with the NSAs on the allocation of number and sessions of swimming lanes in the main pools. The NSAs then distribute those allocated lanes among their affiliated clubs based on their internal mechanisms. LCSD generally refrains from interfering in matters within the scope of internal administration and professional knowledge of the NSAs. In other words, LCSD will not interfere in the specific arrangement for allocating swimming lanes to affiliated clubs by the NSAs based on their internal mechanisms.

10. However, during our investigation, many swimming clubs and coaches told us that the internal allocation mechanisms of certain NSAs are unfair. Some swimming clubs are able to use their competitive edge (such as with longer club history) over other affiliated clubs within their NSA to obtain more swimming lane resources. Taking the Hong Kong Amateur Swimming Association ("HKASA") as an example, in 2017/18 the aggregate lane hours obtained by the ten affiliated clubs of HKASA with the most swimming lanes allocated represented nearly half of the total lane hours allocated to HKASA under CLAS. Evidently, substantial swimming lane resources are controlled through CLAS by a handful of clubs within HKASA. This may hamper the development of small-scale or newly established swimming clubs.

11. We consider that LCSD, as the administrator of swimming lanes in public swimming pools, should not only ensure that the swimming lanes allocated under CLAS are properly used, but also oversee that the swimming lanes are allocated under a fair mechanism to stakeholders in need, so as to prevent any NSAs/swimming clubs from taking advantage of CLAS to gain overwhelming control over swimming lane resources.

12. We recommend that LCSD consider setting up an independent panel/committee to review the objective mechanism/criteria for allocation of swimming lanes. The Department can consult the NSAs, swimming clubs, members of the sector and stakeholders to collectively draw up the objective mechanism and criteria for

allocation of swimming lanes, thereby enhancing the transparency and fairness of the mechanism, and balancing the demands of various stakeholders.

13. Moreover, LCSD should explore setting an upper limit on the number of lanes allocated to each club to prevent the allocation of swimming lanes from being overly concentrated in certain swimming clubs, especially for the peak hours or swimming lanes in popular main pools. This will give other interested swimming clubs or organisations more opportunities to hire the swimming lanes in those sessions and venues.

(III) Failing to Effectively Verify Whether Swimming Clubs Have Used Public Swimming Lanes for Profit-making Purposes

14. LCSD requires the swimming lanes in public swimming pools hired at normal rates to be used for non-profit purposes only (including swimming lanes allocated under CLAS). Nevertheless, LCSD has not established any stringent verification mechanism to ensure strict compliance with the relevant requirement by the NSAs and swimming clubs. LCSD currently accepts that NSA-affiliated clubs use the swimming lanes hired under CLAS solely for non-profit purposes, simply on the ground that the Articles of Association of the NSAs require their affiliated clubs to be non-profit-making organisations.

15. In response to media reports that certain affiliated clubs of HKASA allegedly used public swimming lanes to hold swimming courses for profit-making purposes, we note that HKASA, during its investigation, could not obtain the financial reports of the affiliated clubs concerned regarding the income and expenditure of their swimming courses. It shows that the NSAs are not in a position to regulate or individually scrutinise whether their affiliated clubs have derived profits from organising activities. It is based on wishful thinking that LCSD accepts all activities organised by swimming clubs are not for profit simply on the grounds that they are non-profit-making organisations. This also reflects that LCSD has failed to effectively verify and enforce the provision that swimming clubs should only use public swimming lanes for non-profit activities.

16. On preventing swimming clubs from using the swimming lanes for profit-making purposes, we are aware that LCSD has introduced improvement measures to strengthen the declaration and review systems of relevant swimming clubs, including stipulating that LCSD has the right to require the clubs to submit their audited accounts

or statement of accounts audited by a certified public accountant for scrutiny. We urge LCSD to step up monitoring the effectiveness of those improvement measures (such as diligently scrutinising the accounts of swimming clubs) and conduct timely reviews of those measures, thereby ensuring that all activities organised by swimming clubs under CLAS are non-profit in nature.

(IV) Too Lenient in Regulating Cancellation of Bookings for Public Swimming Lanes by Swimming Clubs

17. Under CLAS, the NSAs and their affiliated clubs should have conducted internal "coordination" before applying to LCSD for hiring of swimming lanes for long-term training of swimmers. Consequently, after allocation of swimming lanes, there should not be frequent changes or cancellations by swimming clubs.

18. However, we found the opposite after scrutinising the situation of bookings and cancellations of swimming lanes allocated under CLAS in five public swimming pools[1]. Of the five swimming pools, three recorded cancellation rates at higher than 10% in 2017 and 2018, with the highest at 34%. The cancellation rates of certain clubs were as high as 100%. Another club was allocated swimming lanes via different NSAs, only to cancel bookings for those lanes subsequently.

19. Moreover, although some swimming clubs cancelled a large number, or even all, of their bookings for the allocated swimming lanes, we have not seen any rejection of their applications by LCSD. Nor has LCSD adopted any follow-up measures, such as restricting their subsequent applications. In other words, swimming clubs can cancel bookings at no extra cost or consequence.

20. To ensure that CLAS is effective and fair in allocation of swimming lanes for use by swimming clubs, we consider that LCSD should impose stringent restrictions on swimming clubs for cancellation of allocated swimming lanes. Any clubs apply to cancel their approved bookings must provide substantive and reasonable justification, or LCSD should reject such applications and require them to pay the hire charges in full. Further, LCSD should raise the cost of cancellation (such as charging an administration fee) to deter swimming clubs from obtaining swimming lanes under CLAS and cancelling them subsequently.

---

1 They are the Victoria Park Swimming Pool, Kowloon Park Swimming Pool, Morrison Hill Swimming Pool, Tseung Kwan O Swimming Pool and Lai Chi Kok Park Swimming Pool.

21. In the long run, LCSD should also liaise with the NSAs to jointly devise a specific mechanism for cancelling the bookings of swimming lanes allocated under CLAS, including stipulating the maximum number of swimming lanes allowed to be cancelled by their affiliated clubs, the number of cancellations allowed and the procedures for cancellation. As a deterrent, LCSD should take decisive action to impose more rigorous penalties on swimming clubs found to have lightly cancelled the allocated swimming lanes.

(V) Inadequate Regulatory Action against Unauthorised Transfer of Swimming Lanes

22. According to the Hire Terms, hirers are prohibited from transferring the hired swimming lanes to other organisations. To prevent unauthorised transfer of swimming lanes, LCSD staff will verify the identity of users and relevant coaches upon admission of an organisation to the hired venue. Moreover, LCSD requires the trainees of organisation hirers to wear swimming caps or other identifiers of their organisations for easy identification. Swimming pool staff will also conduct poolside inspection from time to time.

23. Nevertheless, we received a number of comments about swimming clubs evading the inspection of LCSD by various means (such as asking trainees to wear the swimming cap of another club, or hiring swimming lanes in the name of another club with higher ranking, and then using the lanes in the capacity of that club). To address the unauthorised sharing or transfer of swimming lanes by swimming clubs, we consider it essential for LCSD to strengthen the relevant regulatory efforts and measures.

Conclusion

24. We have to emphasise that this direct investigation is not against any NSAs, nor do we require LCSD to interfere in their internal affairs or to scrap CLAS. However, this investigation has revealed that the current problems of CLAS stem from LCSD’s over-reliance on the NSAs to allocate swimming lanes and monitor on their own. Even when problems emerged, LCSD could only accept the information and explanations provided by the organisations concerned. Having difficulty in probing directly and deeply into the organisations’ internal administration and operation or taking substantive follow-up action, LCSD was unable to effectively rectify the problems.

25. Through our improvement recommendations, including clearly defining the use of swimming lanes, devising an objective and transparent mechanism for allocation of swimming lanes, and improving the mechanism for cancellation of bookings, we hope that LCSD can be prompted to improve CLAS, leading to more effective and fair allocation of precious swimming lane resources to stakeholders in need, and higher transparency of the allocation mechanism for better monitoring by the public.

Recommendations

26. In the light of the above, The Ombudsman makes the following eight recommendations to LCSD:

(1) to liaise with the NSAs and representatives of the sector for stipulating clearly the use of main pool swimming lanes allocated under CLAS (for instance, the swimmers/swimming squads using those lanes are subject to some eligibility criteria, such as cumulative attendance rate in training programmes or certain levels of swimming techniques), and draw up relevant guidelines and hire terms;

(2) to stringently review the number of lane hours in the main pools allocated under CLAS, especially for those popular sessions, thereby releasing more swimming lanes for booking by other organisations through established procedures, or for public use;

(3) to consider establishing an independent panel/committee and consulting the NSAs, swimming clubs, members of the sector and stakeholders to collectively draw up the allocation mechanism and criteria in an objective and transparent manner;

(4) to explore setting an upper limit on the number of main pool swimming lanes allocated to each swimming club, especially for the peak hours or swimming lanes in popular main pools, so as to give other interested swimming clubs or organisations more opportunities to hire the swimming lanes in those sessions;

(5) to step up monitoring the effectiveness of the improvement measures regarding the declaration and review systems of swimming clubs, and conduct timely reviews of those measures, thereby ensuring that all activities organised by swimming clubs under CLAS are non-profit making;

(6) to impose restrictions on swimming clubs for cancelling their bookings of main pool swimming lanes allocated under CLAS, and explore ways to raise the cost of such cancellations by swimming clubs;

(7) in the long run, to liaise with the NSAs to jointly devise a specific mechanism for cancellation of main pool swimming lanes allocated under CLAS, and impose more rigorous penalties on those swimming clubs found to have lightly cancelled their bookings; and

(8) to strengthen the regulatory efforts and measures against unauthorised transfer of swimming lanes by swimming clubs.

Office of The Ombudsman
July 2020

1

引言

背景

1.1 為推廣體育發展及訓練，自 2005 年，康樂及文化事務署（「康文署」）推行「中央分配泳線計劃」(「中央計劃」)，將轄下公眾泳池主池的部分線道及使用時段優先分配給七個體育總會，作為長遠體育發展及訓練之用。在「中央計劃」下，康文署會先與體育總會協調分配泳線的數量與時數，有關體育總會之後會按其自訂的分配機制，將獲優先編配的泳線分配給其屬會。

1.2 然而，有報章報道，指有體育總會給其屬會分配泳線的機制不公，令規模較大的泳會坐大，小規模泳會則難以發展，當中更有懷疑涉及違反租用條款等違規問題。有關報道令本署關注，康文署就各體育總會如何分配該些經「中央計劃」獲配的公眾泳池泳線予其屬會之監管是否足夠。

1.3 有見及此，申訴專員於 2018 年 7 月 17 日公布根據《申訴專員條例》第 7(1)(a)(ii)條向康文署展開主動調查，以審研該署透過「中央計劃」編配公眾泳池泳線予各體育總會及其屬會的機制和監管是否適切，以及可予改善之處。

調查範圍

1.4 這項主動調查的審研範圍包括：

- 康文署在「中央計劃」下分配公眾泳池的主池泳線的機制是否得當；

- 康文署在「中央計劃」下就體育總會分配公眾泳池的主池泳線予其屬會的監管是否足夠；

- 康文署就泳會是否遵守署方所訂立的租用條款之監管是否足夠；以及

- 可予改善之處。

調查過程

1.5 本署這項主動調查的工作包括：

- 審研公眾泳池泳線的分配機制和程序；

- 審研設立「中央計劃」的背景和原意，以及其分配和監管機制；

- 審研在「中央計劃」下公眾泳池的主池泳線編配給各體育總會及其屬會的概況；

- 審研在「中央計劃」下各體育總會及其屬會申請和使用獲分配泳線的情況；

- 與相關業界人士進行會面；以及

- 徵詢公眾的意見。

1.6 2020 年 2 月 18 日，本署將調查報告的初稿送交康文署置評。5 月 21 日，本署收到康文署的書面回覆。經考慮和適度納入該署的意見後，本署於 2020 年 7 月 7 日完成這份報告。

2

公眾泳池泳線的分配和規管機制

團體租用公眾泳池泳線的安排

2.1 康文署轄下現時共有 44 個公眾泳池。當中 42 個泳池的主池、副池、訓練池、習泳池及跳水池，可在指定的時段內供團體租用。

2.2 康文署是因應水上運動發展的政策目標，並按照公平的原則及各持份者的需要，來制定租用泳線的程序及機制，並訂明不同類型的團體的租用優先次序。為方便市民在週末和公眾假期使用公眾泳池，以及平衡及照顧各類使用人士的需要，康文署會按下列原則出租泳線予團體使用：

- 盡量避免在星期六下午、星期日及公眾假期出租主池予團體專用(該署與有關體育總會聯合舉辦的全港或國際性比賽則不在此限)；
- 在公眾泳池開放給公眾的時段內，不可在同一時間租出多於四條主池及副池泳線予團體專用(習泳池不在此限)；以及
- 各區康樂事務經理可按照當區市民的需求及租用者的訓練需要，酌情增加／減少撥供優先預訂的泳池／泳線數目。

分配公眾泳池泳線的機制

租用公眾泳池泳線的機制和優次

2.3 康文署制定了《公眾泳池訂場手續》(「《訂場手續》」),列明了團體租用公眾泳池泳線的機制和優次。康文署表示,《訂場手續》是經諮詢泳池的主要使用者,並在徵詢廉政公署的意見後制定的。簡單來說,康文署會優先處理由民政事務局或該署主辦、獨家贊助或與其他機構合辦的活動(例如游泳訓練班、水運會或大型游泳比賽)之租用泳線申請,這類活動的申請,可在一年前提出。其後,該署會處理有關學校、相關體育總會及其屬會、駐池拯溺會、社會福利署認可的非政府機構,以及其他政府部門的申請,他們可在一學年至四個月前申請泳線。其他符合申請資格的正式機構(如泳會)、協會及公司等團體,亦可在兩個月前申請在非繁忙時間內租用不超過一小時的公眾泳池25米/50米泳線一條,或習泳池/訓練池。除泳池設施外,康文署的其他體育設施亦有採用同樣安排。該署會優先處理學校、相關體育總會及其屬會等團體的租用申請,合理地分配有限的資源。

2.4 康文署表示,如接獲不同團體申請租用同一個時段的公眾泳池泳線,該署會按《訂場手續》內列明的優次作分配。若申請的團體屬同一個優次組別,泳池主管會先行聯絡相關團體以商討可否更改他們的租用時段或泳線數量。如未能透過協調解決有關情況,該署則會以抽籤形式作分配。

租用公眾泳池泳線的收費

2.5 租用公眾泳池設施的費用可分為三個類別,包括「一般收費」、「優惠收費」和「商業收費」。「一般收費」適用於慈善團體、非牟利體育總會及其屬會,以及其他推廣體育運動的非牟利機構。「優惠收費」是「一般收費」的一半,適用於學校和受資助的非政府機構於指定日子及時段之租用申請,以及殘疾人士團體的所有租用申請。現時,租用一條50米泳線的「一般收費」,於旺季(七月和八月)及非旺季(七月和八月以外的月份)分別為每小時166元和83元。

2.6 至於「商業收費」,則適用於不屬上述兩個類別,並被康文署信納為牟利活動的申請,其金額為「一般收費」的兩倍。

中央分配泳線計劃

背景

2.7 康文署表示，過去曾有體育總會反映，以抽籤形式分配泳線的安排不理想(上文**第 2.4 段**)，泳會難以確保能租訂同一場地，以致泳員或需轉往不同場地進行訓練。這不但對泳會和泳員帶來不便，亦會影響泳會訓練班的持續性。

2.8 為全方位推動各水上運動，康文署在諮詢體育委員會轄下社區體育事務委員會的意見後，於 2005 年開始就公眾泳池的主池推行「中央計劃」，以特別協助相關的主要體育總會租用公眾泳池的主池泳線作長遠體育發展及訓練之需要。

2.9 在該計劃下，康文署先與各體育總會協調分配給他們的主池泳線數量及時段。其後，各體育總會須按一套公平合理的機制及程序，協調及推薦其轄下屬會申請該總會獲分配的使用時段，並由其屬會向相關泳池的辦事處遞交申請，以供康文署審批。其後，該署會向相關屬會發出租訂確認信，確認接納其申請。

2.10 現時，參與「中央計劃」的體育總會共有七個，包括香港業餘游泳總會(「泳總」)，香港拯溺總會、香港三項鐵人總會、香港潛水總會、香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會、香港智障人士體育協會及新界區體育總會。

2.11 康文署強調，經「中央計劃」分配的主池泳線是用作長遠體育發展及持續穩定訓練游泳運動員之用，而不是用作開辦予不諳泳術人士和初學者的授泳班。該署的《公眾泳池租用條款和條件》(「《租用條款》」)亦訂明，不諳泳術人士和初學者均不得在水深超過 1.5 米的主池內參與任何活動，因此透過「中央計劃」分配的泳線並不能用作開辦予不諳泳術人士和初學者的授泳班。由於各體育總會及其轄下屬會在租用中央分配的泳線時，必須按照上述《租用條款》及《公眾泳池規例》(「《規例》」)使用已租用的泳線進行游泳相關活動及訓練，而不同總會(例如泳總、香港拯溺總會及香港潛水總會)租用主池進行的訓練目的、內容/級別各有不同，該署亦會要求相關的體育總會及屬會於申請租用泳線表格上填寫租用設施的目的，以供職員審視和巡察。康文署認為，《租用條款》

已能配合全方位推動各水上運動的政策目標及能防止租用團體利用獲分配的主池泳線為不諳泳術人士和初學者舉辦初階訓練班。

計劃下泳線分配的原則和機制

2.12 康文署會按下列原則處理「中央計劃」分配泳線的安排：

- 按年處理「中央計劃」的分配表；
- 盡量參照對上一個年度的泳線分配模式，以制定下一年度的泳線分配表；
- 在制定新一年的泳線分配安排時，部門亦會參考各主要使用者實際使用泳線的記錄，以調整各主要使用者來年可獲分配泳線數量。

2.13 康文署續指，各體育總會的規模及運作不同，其就分配泳線予其屬會的機制亦不盡相同。以泳總為例，該總會是根據其屬會的年度累積分數以決定獲分配泳線的優次。而積分的計算則包括不同項目，例如屬會的歷史、其參賽泳員的人數、成績及游泳比賽排名等(詳情見**第 4 章**)。康文署表示，該署一向尊重各體育總會的自主性，不會干涉他們內部行政及專業知識範疇的事務。不過，該署亦會要求各體育總會以公平、公開及具透明度的方式處理會務。

2.14 康文署補充，「中央計劃」不是一個常設的安排。該署每年會與各主要使用者在周年會議上確認有關安排是否具成效，以評估該計劃應否繼續實行。舉例而言，在 2019 年 1 月舉行的會議上，各與會代表均認為「中央計劃」能協助與水上運動相關的主要體育總會及其屬會可持續穩定地提供訓練，促進體育運動的長遠發展，故支持繼續於來年度實行有關計劃。

2.15 該署並表示，「中央計劃」實行多年，已漸見成效。近年香港的游泳、三項鐵人和殘疾運動員屢創佳績，亦有不少出色的運動員被保送至港隊作進一步的訓練，可見該署訂定的規範能確保各體育總會使用泳線之目的能與該署全方位推動各水上運動的政策目標相符，並成功促進各水上運動的發展。

2.16 此外，由於「中央計劃」是協調屬同一租用游泳池主池泳線優次的團體(即相關體育總會及其屬會)，因此並不會影響《訂場手續》中列明的團體租用優次。

規管公眾泳池泳線的使用情況

團體使用泳線的規管

2.17 康文署會根據《規例》及《租用條款》，對租用泳線的團體進行監管。

2.18 為確保租用泳線的團體遵守《規例》及《租用條款》，泳池職員會在團體取場時，核實使用者及有關教練的身分。如發現其身分與申請表不符，職員會拒絕相關人士進入泳池。此外，職員亦會不時點算有關團體的出席人數，以確保其使用設施的人數符合《租用條款》所訂明的上限和下限[1]。

2.19 《租用條款》亦訂明，租用團體不得轉讓已租用的泳線。為防止違規轉讓泳線，以及非租用團體的學員違規使用泳線，康文署會要求租用團體的學員在游泳時，必須戴上租用團體的泳帽或其他物件，以供識別。

違規使用泳線的懲處機制

2.20 康文署指出，職員若發現租用團體違反相關的規例或條件，會向該團體採取跟進行動。若違規事項較為輕微(如穿著不適當的服裝)，職員會作出口頭勸諭，並要求即時作出糾正；如泳線的使用人數少於下限，康文署職員除了會向該租用團體作出口頭勸諭外，亦會即時收回泳線，並開放予公眾使用。康文署亦會就違規事項向相關的體育總會作出反映及跟進。

2.21 此外，康文署亦設有懲處機制，以防止團體濫用其優先資格租用場地。如租用團體不遵守《租用條款》，該署會根據相關規則，向租用團體發出違反《租用條款》通知書，並記錄在案。一般而言，租用團體或其學員若在 30 天內在同一場地兩度違反《租

---

[1] 根據《租用條款》，租用 50 米和 25 米泳線的使用人數下限分別為 6 人和 4 人。

用條款》，康文署便會向該團體發出通知，暫停其優先資格三個月或一學年（學校適用），而其所預繳的費用亦不會獲退還。

就使用泳線進行牟利活動的規管

審核泳會的非牟利團體資格

2.22 在「中央計劃」下，康文署特別協助相關體育總會按其優次租用公眾泳池泳線，目的是讓合資格的泳會進行持續及穩定的訓練。該署要求獲優先租用泳線的團體必須是非牟利機構。他們的活動收益應僅用於該活動，如有盈餘亦只可保留用於該團體促進相關體育項目的發展，而不得直接或間接地轉移給任何人士（包括該團體的任何成員）或其他團體。

2.23 康文署表示，一般而言，體育總會為非牟利團體，以推廣體育為主要目標之一。而體育總會的屬會之申請須獲其總會審核，推薦及正式批准，方可作優先使用者的申請處理。以泳總為例，其公司章程亦規定其屬會須為非牟利團體。因此，該署亦信納其屬會均以非牟利團體身分租用泳線。

2.24 在本署展開調查後，本署分別接獲五個參與「中央計劃」的體育總會 [2]就該計劃向本署反映意見和簡述其總會內的行政事宜。

2.25 泳總和香港三項鐵人總會均向本署表示，他們會要求泳會提交文件（例如會章），以證明其非牟利團體資格，才會批核及接受其申請成為屬會的資格。香港智障人士體育協會則表示不設屬會機制。其餘的體育總會則沒有詳細交代。

2.26 至於在核查屬會帳目及財務報告方面，泳總表示相關帳目涉及屬會的私隱，其屬會大多不願披露。而康文署亦沒有提供資助以聘請相關專業人士以審核屬會的帳目及財務報告，故該總會未能作出審核。香港三項鐵人總會和香港潛水總會亦表示，他們不會強逼其屬會提交帳目及財務報告。換言之，其屬會的財務狀況，以及其活動是否牟利，該些總會根本無法作出監察。

---

2 本署沒有接獲香港拯溺總會和新界區體育總會的意見。

違規使用泳線進行牟利活動的懲處機制

2.27 康文署表示，若有租用團體以「一般收費」租用泳線以作牟利用途，即屬違反《租用條款》有關繳交費用的規定。倘若有實質證據證明租用團體違反上述規定，該署會採取跟進行動，並就有關個案諮詢法律意見，要求該團體交回「一般收費」與「商業收費」的差額。此外，康文署亦會考慮暫停違規團體的優先租用資格。

2.28 該署承認，《租用條款》並沒有就租用團體收取學員的費用作出規範。然而，該署認為，非牟利團體即使有收取費用，亦不足以證明該團體舉辦牟利活動。部分非牟利團體(如學校)可能需要向學員收取費用，以支付舉辦活動的部分或全部開支。因此，單單考慮租用團體有否向學員收取費用，並不能完全反映該活動的性質。

2.29 為確保各體育總會遵守上述規定，康文署在 2018/19 年度及 2019/20 年度發放經「中央計劃」編配的泳線前，要求各體育總會簽署回條，承諾不得將獲編配的泳線轉讓予其他團體使用，以及該些泳線必須舉辦非牟利活動。該署已於 2019 年初完成檢視，並於 2019 年 5 月向各相關體育總會發出經修訂的《租用條款》，以強化相關設施租訂細節的安排或條文。該署在修訂《租用條款》時，已諮詢相關部門(包括廉政公署)的意見。

3

分配和規管泳線的概況

團體租用公眾泳池泳線的概況

3.1 由 2014/15 至 2018/19 年度，團體租用公眾泳池的泳線時數如下：

表一：團體租用公眾泳池的泳線時數*

年度	可出租泳線時數	已出租泳線時數	租用率
2014/15	861,168	268,424	31.2%
2015/16	847,873	283,021	33.4%
2016/17	860,364	295,900	34.4%
2017/18	879,183	307,756	35%
2018/19	855,799	299,273	35%
合計	4,304,387	1,454,374	33.8%

* 包括主池、副池及訓練池的泳線時數。不包括賽馬會仁愛堂游泳池和上水游泳池（該兩泳池只設有嬉水池），青衣西南游泳池則於 2017 年 7 月才啟用。租用一條泳線一小時等於一個泳線時數。若於同一小時內可租用兩條泳線，則會計算為兩個泳線時數，如此類推。

3.2 根據**表一**，每年均有超過 26 萬個泳線時數被團體所租用，佔可出租的時數逾三成。當中，每年由泳總及其屬會所租用的泳線時數由 12 萬至 14 萬不等，佔可出租的時數大約 15%。此外，本署留意到，在部分公眾泳池的主池或訓練池，由泳總及其屬會所租用的泳線時數佔可出租時數近 40%或以上，最高更達 57%。該些游泳池包括灣仔游泳池、摩理臣山游泳池、港島東游泳池、小西灣游泳池及斧山道游泳池（部分泳池並不納入「中央計劃」內，下文**第 3.4 段**）。

3.3 就上述情況，康文署表示，各泳池場館設施種類、數目、地區和位置均有不同。考慮到團體租用游泳池的目的主要以游泳

訓練為主，其他訓練（例如拯溺或蹼泳）的需求亦相對小（例如港島東游泳池、小西灣游泳池及斧山道游泳池只提供較淺水的訓練池，不適合作拯溺或蹼泳等用途)，故出現較多泳總屬會租用泳線的情況亦無可厚非。這亦反映市民對坊間團體舉辦不同訓練活動的需求。

經「中央計劃」分配泳線的概況

3.4 根據康文署的資料，該署轄下有 29 個泳池設有主池。當中有 26 個適用於「中央計劃」[3]。由 2014/15 至 2018/19 年度，康文署經「中央計劃」出租的泳線時數（主池 50 米泳線）如下：

表二：經「中央計劃」分配的公眾泳池的泳線時數

年度	泳線時數
2014/15	110,919
2015/16	99,625
2016/17	91,696
2017/18	91,926
2018/19	93,685
合計	487,851

3.5 從**表二**可見，經「中央計劃」分配的泳線時數有輕微下降的趨勢。康文署表示，以 2016/17 年度為例，經「中央計劃」分配的泳線時數，只佔該年度可供租用主池 50 米泳線的泳線時數[4]約兩成。該署認為，個別泳會或團體仍有空間在「中央計劃」外，按一般程序租用該署轄下公眾泳池的泳線。

3.6 至於各體育總會經「中央計劃」獲編配的泳線時數，請見**表三**：

3 灣仔游泳池、包玉剛游泳池和柴灣游泳池雖設有主池，但不適用於「中央計劃」。

4 2016/17 年度，可供租用的公眾泳池主池 50 米泳線的泳線時數為 463,256。

表三：各體育總會每年度經「中央計劃」
獲分配的公眾泳池泳線時數總數

年度	體育總會#						
	HKASA	HKLSS	HKTA	NTRSA	HKUA	HKSAPID	HKPC&SAPD
2014/15	69,519 (62.7%)	27,724 (25%)	9,473 (8.5%)	2,691 (2.4%)	1,121 (1%)	391 (0.4%)	0 (0%)
2015/16	59,776 (60%)	26,932 (27%)	8,623 (8.7%)	2,570 (2.6%)	1,298 (1.3%)	268 (0.3%)	158 (0.2%)
2016/17	50,678 (55.3%)	27,995 (30.5%)	8,329 (9.1%)	2,819 (3.1%)	1,547 (1.7%)	328 (0.4%)	0 (0%)
2017/18	51,043 (55.5%)	28,078 (30.5%)	7,684 (8.4%)	3,033 (3.3%)	1,656 (1.8%)	418 (0.5%)	14 (0%)
2018/19	54,251 (57.9%)	26,346 (28.1%)	7,768 (8.3%)	3,394 (3.6%)	1,636 (1.7%)	290 (0.3%)	0 (0%)
合計	285,267 (58.5%)	137,075 (28.1%)	41,877 (8.6%)	14,507 (3%)	7,258 (1.5%)	1,695 (0.3%)	172 (0%)

括弧內數字為各體育總會獲分配泳線時數佔獲分配泳線時數總數(表二)的百分比。

\# HKASA: 香港業餘游泳總會
HKLSS: 香港拯溺總會
HKTA: 香港三項鐵人總會
NTRSA: 新界區體育總會
HKUA: 香港潛水總會
HKSAPID: 香港智障人士體育協會
HKPC&SAPD: 香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會

3.7 從**表三**可見，在 2014/15 至 2018/19 五個年度，泳總均是「中央計劃」下獲編配最多泳線時數的體育總會(佔可分配總數的 55.3%至 62.7%)，每年獲分配近六成的泳線時數。若加上香港拯溺總會的泳線時數，兩個體育總會已囊括了「中央計劃」下近九成的泳線時數。

3.8 本署留意到，泳總獲分配泳線時數的比率，由 2014/15 年度的 62.7%，下降至 2016/17 年度的 55.3%。康文署解釋，泳總於 2016/17 年度不再申請租用五個游泳池的主池分配時段，因而令該年度整體獲分配的比率有所下跌，而非與泳總在上一年度的實際使用泳線的情況少於預期有關。至於餘下的體育總會在該五年度內，每年獲分配的泳線時數則大致相若，未有重大變化。

3.9 此外，社區體育事務委員會的文件指出，團體傾向集中租用下午四時至晚上八時的泳線時段。因此，本署亦向康文署索取

自 2014/15 至 2018/19 年度，經「中央計劃」分配該時段泳線給各體育總會的情況，詳情見**表四**：

表四：
各體育總會每年度經「中央計劃」
獲分配的公眾泳池的泳線時數總數
（只限下午四時至晚上八時的時段）

年度	體育總會（表三，#）						
	HKASA	HKLSS	HKTA	NTRSA	HKUA	HKSAPID	HKPC& SAPD
2014/15	48,673 (69.9%)	12,643 (18.2%)	5,932 (8.5%)	1,596 (2.3%)	455 (0.7%)	351 (0.5%)	0 (0%)
2015/16	48,127 (69.1%)	12,719 (18.3%)	6,108 (8.8%)	1,822 (2.6%)	590 (0.8%)	240 (0.3%)	79 (0.1%)
2016/17	39,085 (64.4%)	12,915 (21.3%)	5,873 (9.7%)	1,889 (3.1%)	650 (1.1%)	270 (0.4%)	0 (0%)
2017/18	39,173 (64.6%)	13,075 (21.6%)	5,388 (8.9%)	1,975 (3.3%)	732 (1.2%)	299 (0.5%)	7 (0%)
2018/19	40,188 (65.3%)	12,787 (20.8%)	5,465 (8.9%)	2,132 (3.5%)	718 (1.2%)	228 (0.4%)	0 (0%)
合計	215,246 (66.8%)	64,139 (19.9%)	28,766 (8.9%)	9,414 (2.9%)	3,145 (1%)	1,388 (0.4%)	86 (0.0%)

括弧內數字為各體育總會獲分配泳線時數佔該時段獲分配泳線時數總數的百分比。

3.10 在「中央計劃」下，若只計算下午四時至晚上八時的黃金時段，泳總在該五個年度內獲分配泳線時數的比率上升至接近七成。

3.11 本署曾向康文署了解，會否考慮就各體育總會獲分配泳線的數量設定上限。該署認為，各租用團體及參加者使用泳線的需求不同，故難以替各個體育總會制定全年所得泳線（不論是否透過「中央計劃」）比率的上限。

3.12 現時，康文署未有計劃就各個體育總會制定全年泳線比率上限。不過，該署在未來檢討「中央計劃」時，會積極考慮研究調整部分主池或部分時段的租用上限之可能性。

就公眾泳池泳線實際使用的規管情況

3.13 為了解泳會實際使用泳線的情況，本署向康文署索取自 2013/14 至 2018/19 年度的相關統計資料，並發現泳會有不同違規使用泳線的事項，詳情見**表五**：

表五：2013/14 至 2018/19 年度泳會使用泳線的違規情況

年度	違規事項(次數)		
	泳客不符使用人數上/下限	未能在使用日前取消泳線	其他*
2013/14	87	126	16
2014/15	24	43	18
2015/16	22	58	18
2016/17	29	96	16
2017/18	54	289#	10
2018/19	57	230#	20
合計	273	842	98

* 其他違規事項包括佔用租用以外設施、教練在池面拍攝、超出租用時間仍未離開，以及在池面飲食等。

\# 泳池管理人員加強監察違規事項及採取跟進行動，令該年度經處理的相關違規數字有顯著上升。

3.14 從上表可見，泳會較常見的違規行為，是未有在使用日前取消租訂了的泳線。

3.15 曾有傳媒報道，有泳會私下轉租泳線予其他屬會的違規問題。就此，康文署曾作出調查(包括核查兩個事涉泳池的入閘情況、租用團體資料及巡視設施使用情況)，惟未有發現相關違規情況。無論如何，該署已致函提醒各體育總會及屬會，不可將所租用的泳線轉讓予其他團體使用。該署亦會在批准租用團體使用泳池設施時加強核實租用資料。

3.16 至於康文署因應泳會違規事項所採取的規管措施之統計數字見**表六**：

表六：2013/14 至 2018/19 年度康文署所採取的規管措施

年度	規管措施（次數）					
	口頭勸諭	書面勸諭	發出違規通知書	收回泳線	暫停優先租用資格	其他*
2013/14	198	11	52	128	2	1
2014/15	57	10	17	30	0	2
2015/16	71	14	17	32	0	3
2016/17	117	33	13	48	0	4
2017/18	180#	51	34	158#	1	1
2018/19	154#	5	24	147#	0	0
合計	777	124	157	543	3	11

* 其他規管措施包括每年與泳會開會時要求改善，或通知其所屬體育總會。
\# 泳池管理人員加強監察違規事項及採取跟進行動，令該年度的相關規管措施數字有顯著上升。

3.17 從**表六**可見，康文署主要靠口頭勸諭去糾正泳會的違規情況。康文署表示，租用團體一般都非常合作。若租用泳線的團體被發現有違規事項，經該署職員勸諭後，都會即時糾正，因而不再需要採取進一步行動（如發出書面勸諭、違規通知書等）。另外，泳池職員亦會與相關租用團體會面，以跟進違規情況。該署表示，會不斷完善現有的規管機制，以加強監察租用團體使用泳池設施的情況。

就泳會涉嫌以公眾泳池泳線作牟利用途的問題

3.18 有傳媒報道，指泳總部分屬會使用經「中央計劃」獲優先分配的泳線開班授泳。然而，該些屬會卻指示學員將學費存入私人公司戶口，涉嫌藉該些泳班謀取利潤，違反《租用條款》。

3.19 因應上述指稱，康文署要求泳總委任與涉事泳會無關的人士進行調查，並向該署提交報告。泳總其後成立獨立調查委員會，並委任總會內三名與涉事泳會無關的委員就事件進行調查。

3.20 2018 年 4 月 27 日，泳總向康文署提交調查報告交代結果。結果顯示，涉事三個屬會皆屬非牟利團體，符合「中央計劃」的要求。經抽查該些屬會的訓練資料後，泳總未發現事涉屬會有轉

讓泳線的情況。

3.21 然而，該調查報告指出，該三個屬會均有委託代理公司／人士（包括以書面或口頭方式委託）處理舉辦泳班的相關行政事宜，包括代收課程費用。惟該三個屬會過往皆未有將利用「中央計劃」泳線所舉行泳班之相關收入和支出獨立成帳，並反映於其泳會的帳目內。

3.22 為了進一步釐清事情，康文署核查了涉事三個屬會的財務和委託代理的文件。經審視後，該署亦認為沒有實質證據顯示該些屬會有利用公眾泳池泳線牟利或轉讓泳線予其他泳會。雖然如此，康文署認為，涉事三個屬會在申報制度和委託代理公司的情況不理想，有改善的空間，並已採取改善措施（下文**第 6 章**）。

4

體育總會分配泳線予屬會的機制和概況

各體育總會分配泳線予其屬會的機制

4.1 正如上文**第 2.13 段**所述，各體育總會透過「中央計劃」獲得康文署分配的泳線後，會按照自行制定的機制，將該些泳線分配予其屬會使用。在本署展開調查後，有五個參與「中央計劃」的體育總會（上文**第 2.24 段，註 2**）向本署提供其總會內泳線分配的資料。

4.2 在該五個體育總會當中，只有香港智障人士體育協會表示不設屬會機制，其餘四個總會均設有屬會／團體會員制度。就分配所得泳線予屬會的機制，香港殘疾人奧委會暨傷殘人士體育協會指出，其團體會員並不能透過協會獲得泳線分配，只能參與協會所舉辦的活動和比賽。

4.3 餘下的三個體育總會（即香港潛水總會、香港三項鐵人總會及泳總），均有設立各自的機制去釐定其屬會分配泳線的優次。香港潛水總會回覆表示，截至 2018 年 10 月，其蹼泳屬會只有 6 個，活躍的運動員人數亦只介乎 200 至 300 人。由於人數較少，故未出現有分配泳線的問題。至於其屬會使用泳線的優次，該會一般以訓練競賽運動員、屬會是否有不良記錄和鄰近地區作為考慮因素。

4.4 香港三項鐵人總會表示，該總會每半年會收集各屬會的活動及會員報告，並就屬會的會員、教練及工作人員數目、舉辦三項鐵人活動／訓練班的數量等作評分。所有屬會會被排成一個優先次序表，評分愈高將獲優先選擇租用泳線。而每個屬會可租用泳線的數量則會以該屬會的會員人數而訂，並會在每輪分配數量設

定上限，以避免大型屬會佔據大部分泳線。

4.5 至於泳總的分配泳線機制，則會根據每年各屬會在兩大範疇的項目(分別為非競賽性分數和競賽性分數)計算年度累計積分，並以計分的方式，來制定屬會獲分配泳線的優先次序。此外，泳總分別設有正式會員和觀察屬會的資格，屬會的會員資格亦會影響他們租用泳線的優次。

4.6 泳總表示，非競賽性分數的項目包括屬會歷史、註冊泳員人數、參賽人數、協助泳總舉辦賽事的積極性及參與本地公開水域游泳比賽的人數。競賽性分數的項目則包括泳總訓練組隊員人數、記錄刷新者或保持者人數、泳員入選香港代表隊人數、分齡團體錦標賽排名、香港國際公開游泳錦標賽團體排名及本地公開水域游泳比賽排名。

4.7 泳總續指，該總會明白泳會註冊泳員及參賽者人數越多，泳會所需要的泳線數目亦相對較多。因此，該總會將泳會的註冊泳員人數與評分掛鉤。而競賽性分數的項目，則屬於績效指標，藉以鼓勵泳會訓練高水平的運動員，以為香港游泳項目爭取佳績。

4.8 此外，泳總亦設有泳池政策小組委員會，以監察泳線得到公平公正的分配。其委員包括不同駐池屬會、非駐池屬會及觀察屬會的代表，從而聽取不同大小泳會的意見，以便訂下更公平的泳線分配機制及政策。

4.9 根據泳總向康文署提供的資料，在 2017/18 年度，泳總轄下獲分配最多泳線的 10 個屬會，其合計獲分配的泳線時數，已佔了接近一半經「中央計劃」分配給泳總的泳線。

泳會經「中央計劃」租用泳線的情況

4.10 為了解在「中央計劃」下泳線的租用和分配情況，本署向康文署索取了五個公眾泳池[5]，在 2017 及 2018 年每月經「中央計劃」分配泳線給各體育總會及其屬會的資料，以作審研。相關資

---

5 五個公眾泳池分別為維多利亞公園游泳池、九龍公園游泳池、摩理臣山游泳池、將軍澳游泳池，以及荔枝角公園游泳池。

料列於**表七**。

表七：泳會獲分配和取消租用泳線的比較

2017 年						
	維多利亞公園	九龍公園	摩理臣山	將軍澳	荔枝角公園	總計
泳會申請泳線時數	4,882	5,989	4,738	2,356	3,596	21,561
泳會取消的泳線時數 (泳池已發出租訂申請確認信)	1,224*	535	64	590*	1,138	3,551
泳會實際租用的泳線時數	3,658	5,454	4,674	1,766	2,458	18,010
取消率	25.1%	8.9%	1.4%	25.0%	31.6%	16.5%

2018 年						
	維多利亞公園	九龍公園	摩理臣山	將軍澳	荔枝角公園	總計
泳會申請泳線時數	3,051	5,616	4,565	2,153	3,679	19,064
泳會取消的泳線時數 (泳池已發出租訂申請確認信)	738*	485	81	399*	1,252	2,955
泳會實際租用的泳線時數	2,313	5,131	4,484	1,754	2,427	16,109
取消率	24.2%	8.6%	1.8%	18.5%	34.0%	15.5%

* 有個別泳會在泳池發出租用泳線的確認信前，已主動取消租用部分泳線。該些取消的數量亦歸類為泳會取消的泳線時數。

4.11 根據康文署的說法，經「中央計劃」所分配的泳線，是由各體育總會按各自機制作出協調和分配給其屬會後，再由屬會

向康文署提出申請(上文**第 2.9 段**)。換言之,各屬會提出申請時,理應已詳細考慮其所需泳線的時段和數量,並已由其所屬的體育總會作出協調,故不應隨意更改或取消。

4.12 然而,本署審研的五個泳池中,在 2017 年及 2018 年間均發現有泳會在獲分配泳線後復取消租用的情況,取消比率由最低的 1.4%,至最高的 34%。此外,根據康文署的資料,有個別泳池在個別月份的取消租用泳線比率,更超過四成。情況或反映現行的分配機制或未足以確保泳線能夠有效分配給有實際需要的泳會。

4.13 為進一步了解泳會取消租用泳線的情況,以及該些被取消租用的泳線其後的使用情況,本署抽選了該些泳線取消率超過四成的月份之泳線租用資料(涉及兩個泳池共七個月份),再作分析,詳情如下。

表八:泳會取消租用泳線比率超過四成的月份及泳池資料

場地	年及月份	泳會申請泳線時數	泳會取消的泳線時數 (取消率)	被取消的泳線再獲租用的時數 (重新出租率)
荔枝角公園游泳池	2017 年 9 月	322	129 (40.1%)	70 (54.3%)
	2018 年 7 月	371	182 (49.1%)	60 (33%)
	2018 年 8 月	369	157 (42.5%)	74 (47.1%)
	2018 年 9 月	293	123 (42%)	32 (26%)
維多利亞公園游泳池*	2017 年 10 月	446	196 (43.9%)	0 (0%)
	2018 年 9 月	197	85 (43.1%)	15 (17.6%)
	2018 年 10 月	227	98 (43.2%)	25 (25.5%)

* 有個別泳會在泳池發出租用泳線的確認信前,已主動取消租用部分泳線。該些取消的數量亦歸類為泳會取消的泳線時數。

4.14 從**表八**可見，經「中央計劃」所分配的泳線，曾有接近一半的申請時數被泳會取消租用。而該些被取消租用的泳線，最多亦只有一半會被重新租用（大部分租用者均以「非優先使用者」身份租用）。雖然該些被取消租用的泳線最終亦會開放予公眾使用，沒有構成實質的資源浪費，但情況亦令人質疑泳會對泳線的需求是否如此殷切，抑或是「中央計劃」未能達致有效協調和分配泳線的目的，以致這邊廂有屬會大量取消泳線，另一邊廂卻有屬會未能獲分配足夠（下文**第 5 章**），甚至任何泳線的局面。

4.15 此外，本署亦統計了在 2017 年及 2018 年內，在該五個游泳池合計取消租用最多泳線時數的五個泳會之統計數字，詳情見**表九**：

表九：取消租用泳線最多的五個泳會（按時數計算）

2017 年						
泳會	**所屬體育總會**	**申請泳線時數**	**取消泳線時數**	**取消率**	**涉及泳池數目**	**連續兩個月或以上取消泳線**
泳會 A	總會甲	2,617	575	22.0%	3	是
泳會 B		678	540	79.6%	2	是
泳會 C		820	263	32.1%	3	是
泳會 D	總會乙	368	252	68.5%	1	是
泳會 E	總會丙	340	209	61.5%	1	是

2018 年						
泳會	**所屬體育總會**	**申請泳線時數**	**取消泳線時數**	**取消率**	**涉及泳池數目**	**連續兩個月或以上取消泳線**
泳會 A	總會甲	2,280	544	23.9%	3	是
泳會 D*	總會乙	532	363	68.2%	1	是
泳會 D*	總會甲	324	308	95.1%	1	是
泳會 F		1,983	231	11.6%	4	是
泳會 E	總會丙	293	196	66.9%	1	是

* 泳會 D 分別經兩個不同體育總會獲配泳線。

4.16 從上表可見，取消泳線最多的泳會，其取消數量每年均超過 500 個泳線小時。有泳會全年的取消率，更高達 95%。而所有泳會均有連續兩個月或以上取消泳線的記錄，部分更涉及不同的游泳池。

4.17 事實上，有不少泳會經「中央計劃」獲得分配泳線後，均有取消租用所得泳線，情況不屬罕見。根據康文署提供的資料，就本署審研的五個游泳池，該署在 2017 年及 2018 年分別接獲 67 個和 69 個泳會（包括不同體育總會）申請租用泳線。然而，每年分別有 45 及 44 個泳會有取消泳線的記錄，當中以泳總屬會所佔的比例最多。部分泳會在個別泳池的取消率更達 100%，而且還涉及多個月份。當中有泳會更透過不同的體育總會獲分配大量泳線，惟其後卻取消租用，情況極不理想。

小結

4.18 本署明白，個別泳會或因一些未能預視的因素而須在獲批泳線後取消租用，但在審研五個泳池經「中央計劃」所分配的泳線之實際租用情況後，本署認為，部分泳會取消租用泳線的問題實在不容忽視。「中央計劃」是否能夠有效分配泳線到真正有需要的泳會手上，是否真能達到訓練泳員之目的，頓成疑問。

5

業界和公眾的意見

5.1 在本署調查期間，本署接獲不少體育總會、泳會、游泳教練，以及相關業界和公眾人士對現時康文署泳線分配機制和規管泳線使用的情況所提出的意見和建議。現把他們的意見綜合如下。

對「中央計劃」的意見

5.2 在接獲的五個體育總會的意見中（上文**第 2.24 段，註 2**），大多肯定「中央計劃」的成效。泳總表示，該計劃能夠提供持續穩定的泳線給體育總會租用，有助保障香港游泳運動員有穩定的泳線作訓練之用。香港三項鐵人總會亦表示，「中央計劃」可以確保總會及屬會有恆常及足夠的泳線以提供訓練，值得保留。

5.3 此外，泳總認為，「中央計劃」推行多年，惟康文署轄下泳池各有不同做法，包括處理副池[6]申請抽籤等。該總會建議康文署統一做法，並向體育總會提供泳池處理泳線指引，增加透明度，並加強監察各區泳池的做法是否符合總部訂下的指引。

5.4 然而，個別泳會則對「中央計劃」有不同意見。一方面有泳會指出，在設立該計劃前，各泳會因租用泳線問題而時常產生爭執，且沒有系統地分配泳線，以致難以進行有效果的訓練，故認為「中央計劃」是合適的。

5.5 另一方面，有部分泳會則向本署反映，現時某些體育總會的核心委員，同時間亦是某些泳會的負責人。由該些體育總會委員制定會內分配公眾泳線的機制，難免出現利益衝突。

---

6 「中央計劃」只分配主池的泳線，副池的泳線並不包括在該計劃內。

5.6 此外，亦有泳會指摘，某些體育總會的分配機制有欠公允。部分屬會因為歷史較為久遠，即使沒有泳員參加比賽，亦可根據會內的機制，較容易獲得分配泳線。而一些新晉的小型泳會則礙於不是體育總會的正式會員，即使其泳員有較佳成績，亦未能獲得分配泳線，難以作進一步發展。他們均認為在泳線分配方面，康文署下放過多權力給體育總會，以致出現「大泳會坐大，小泳會難以發展」的情況。

5.7 有泳會建議，將 50 米主池泳線以「屬會」名義租用泳線的機制，改為以「泳會」名義租用。每個泳會須向康文署登記會內的所屬泳員，而泳員只可在一個康文署的游泳池登記作訓練之用，不可轉到其他游泳池，以免其泳線被用作舉辦授泳班之用。該些泳會亦建議康文署以泳會泳員的成績作為分配泳線優次的考慮因素。至於其他 25 米訓練池或副池的分配，則以先到先得或抽籤的方法分配。亦有泳會建議，康文署應該收回體育總會分配泳線的權利，並沿用抽籤形式作分配，以示公平。

5.8 有游泳教練向本署表示，當初設立「中央計劃」，是希望透過該計劃善用資源以培訓出有實力的泳手，為香港在各項游泳賽事爭取好成績。該教練建議，保留「中央計劃」之同時，康文署不應讓體育總會繼續分配泳線，該署應該成立獨立的專責小組，並加入一些業界人士去制定具體準則，以公平及妥善地分配公眾泳線。

5.9 該教練認為，分配泳線應以泳會成績或排名作出考量，從而令到有實力／成績的泳會能夠獲得足夠資源去訓練更多優秀的泳員，爭取成績。而為顧及小泳會的發展，該教練建議可設立機制，讓小泳會撰寫計劃書，列明他們的訓練計劃，擬參加比賽人數和目標等，並提交予獨立小組去審批。若然該些泳會能夠達成目標，則可以繼續獲分配泳線以協助他們持續發展。

對規管泳線使用的意見

5.10 有泳會認為，現時康文署根本難以識別泳會舉辦的活動是否屬牟利性質，以及作出規管。亦有業界人士指出，現時的授泳班不免會涉及商業活動，難以從長期訓練活動中區別出來。他們建議康文署統一以「商業收費」出租泳線，以確保公平。

5.11 另外，有泳會反映，有部分屬會委託代理公司／人士收取學費，但經私人公司帳戶處理，涉嫌牟利；甚至有指涉事屬會的董事與受委託的代理公司之負責人關係密切，或甚是同一批人士。

5.12 有意見認為，康文署可考慮將泳線用途細分為進階訓練及一般習泳。若要使用由「中央計劃」分配的泳線作進階訓練，泳員必須達到一定水平。亦有業界人士建議，康文署可委任教練在公眾泳線訓練泳手，並以成績決定是否續聘。

5.13 本署亦接獲公眾反映意見，指泳會租用的泳線使用人數和密度遠比公眾區域低，亦有不少泳會的學員在公眾泳區進行授泳活動。該些意見認為，團體租用的區域，應該容納更多泳會同時使用，或減少租予泳會獨自使用的時間，令到其他泳會可有較多機會使用泳線。亦有公眾認為康文署現時出租泳線給團體的收費過低，並認為該署應調整相關收費，減少泳會牟利的空間。

5.14 此外，有意見提及，不少友好的泳會或會共同使用獲分配的泳線。學員只需更換不同泳會的泳帽，已可以避過康文署的巡查和規管。加上教練亦可於不同泳會登記作教練，故康文署較難確定有否出現轉讓泳線的情況。

5.15 亦有業界人士表示，一些在總會內較低排名的屬會，會利用較高排名屬會的名義租用泳線，並利用該些泳會的身份使用泳線，變相轉讓泳線。該些人士建議康文署成立一個監督部門，統一租用泳線的方法，並加強核實使用者的身份。

6

康文署的改善措施

6.1 因應有泳會涉嫌利用公眾泳線牟利而進行的調查（上文**第 3.18 段至第 3.22 段**），康文署於 2019 年經檢視「中央計劃」，已從多方面推行改善及優化措施。

加強規定及優化申報措施

6.2 康文署更明確規定經「中央計劃」獲優先分配泳線的體育總會／體育會及屬會必須為非牟利團體，而經「中央計劃」獲分配的泳線必須按下列規定使用：

(a) 泳線必須用作舉辦非牟利活動及只供訓練之用；

(b) 嚴禁把有關泳線轉讓給其他團體使用；

(c) 泳線所舉辦非牟利活動的收入，應用於該活動；如有任何盈餘，只可保留用於該體育總會／體育會或屬會促進體育運動的發展，不得直接或間接轉移該活動的收入或盈餘予任何人士、該屬會的任何成員或其他團體；

(d) 舉辦的課程及活動的收入，必須直接由會方收取，不可委託代理人收取；

(e) 泳線舉辦的課程及活動收支須每年反映在會方的帳目及財政報告內；及

(f) 租用人須因應康文署要求，向該署提交其經審核賬目或經執業會計師核實的帳目報表，以及該署要求的任何其他資料。

參加「中央計劃」的體育總會／體育會及屬會必須書面聲明及承諾上述所有事項，體育總會／體育會並須負起監察角色，定期要求屬會申報上述事項，並且加以核實。

6.3 就此，康文署已另訂「中央計劃」專用的「申請表格」，並修訂《租用條款》，以更清晰將適用於「中央計劃」下的各項要求及上述新增條款適當地列出，並要求申請團體簽署附加聲明承諾遵守。

6.4 至於透過一般程序預訂泳線，康文署已修訂相關的申請表，要求申請團體申報團體性質(例如：非牟利或牟利)及所舉辦的活動是否牟利，並明確訂明只有非牟利團體租用泳線舉辦非牟利活動，才可按「一般收費」租用該署轄下的泳線。

完善委託代理人的安排

6.5 康文署現要求參加「中央計劃」的體育總會／體育會及其屬會優化委託代理人的安排，並遵守下列規定：

(a) 團體如需就任何租用設施委託任何代理人，務必透過正式程序以書面作出委託的詳細安排，包括：委任期、委任工作範圍、負責人、匯報、購買保險等；

(b) 各體育總會／體育會需監察其轄下屬會遵守有關規定；

(c) 如租用人就任何租用設施委託任何代理代其行事，租用人須安排和確保有關代理向其交還於有關租用設施舉辦活動所得的所有收益；以及

(d) 從有關活動所得的所有收益和招致的所有開支須反映在租用人的經審核賬目或經執業會計師核實的帳目報表上。

建立公平、公開及公正的內部分配泳線制度

6.6 為確保參加「中央計劃」的體育總會／體育會的內部分配泳線機制公平、公正及具透明度，康文署已要求體育總會／體育會必須：

(a) 引入申報利益機制，有需要時要避席討論有利益衝突的事項等，以防止實質或觀感上的利益衝突；

(b) 擴大參與制定分配泳線制度的成員代表層面，以便更佳地平衡不同規模屬會的訓練和發展需要；

(c) 增加透明度，除了向屬會公布具體細節外，亦在互聯網公布有關分配泳線的機制包括計分制度、標準以及受惠的屬會名單等資訊；

(d) 就「中央計劃」下設立處理有關分配泳線投訴及上訴的機制，並且公布年度有關的投訴宗數；以及

(e) 定期檢討內部分配泳線機制包括計分制度、標準和運作等。

加強監察機制及優化懲罰制度

6.7 參加「中央計劃」的體育總會／體育會須加強監察各屬會，訂立不定期抽查及巡視各屬會租用康文署泳線情況的制度，以確保各屬會沒有違反該署的《租用條款》；如有違規，體育總會／體育會須嚴格執行暫停分配泳線的罰則，以有效管理違規的屬會。康文署會要求相關體育總會／體育會完成檢討監察機制及懲罰制度，並向康文署提交報告。

6.8 此外，康文署會就違反「中央計劃」及其他相關條件訂定更清晰的懲罰制度，包括暫停或終止體育總會／體育會或其屬會參加「中央計劃」等。

6.9 除了上述建議優化措施外，康文署會繼續每年與各相關體育總會／體育會檢討「中央計劃」的安排及使用情況，以協助策

劃持續水上運動訓練及推動長遠體育發展。該署亦會持續監察「中央計劃」優化措施的執行情況，並會繼續檢視及進一步優化《訂場手續》、《租用條款》和相關管理指引等，確保公眾游泳池的泳線能妥善及有效地運用。

7

整體評論和建議

整體評論

7.1 游泳是有益身心的運動。在國際間，游泳運動亦是一項備受重視和具競爭性的競技項目。康文署轄下現時有 44 個公眾游泳池，管理著大量的泳線資源。若要有效地推廣游泳運動，以達致「普及化、精英化、盛事化」，康文署如何分配其轄下的泳線予不同持分者使用，甚為關鍵。

7.2 本署認同，要培訓出優秀的游泳運動員代表香港出賽和創造佳績，一個持續而穩定的訓練場地，實為一項重要的因素。在 2005 年前，康文署仍未設立「中央計劃」，當時有泳會面對難以確保有穩定泳線／場地作長遠訓練泳員之問題。其後因應不同體育總會／泳會的意見，康文署設立該計劃，以協調各體育總會／泳會對主池泳線的需求，藉以提供穩定的泳線供泳會訓練泳員，其原意本屬合理。

7.3 然而，有不少泳會／業界人士均向本署反映，公眾泳線資源過度集中於部分大型泳會，小型泳會則「一線難求」(上文**第 5 章**)，但康文署並沒有就體育總會分配泳線的情況作出規管。部分泳會獲得泳線後，復大量取消泳線（上文**第 4 章**）；更有傳媒報道，有泳會涉嫌以分配得來的公眾泳線舉辦游泳訓練班牟利。「中央計劃」現時的實行情況，值得關注。

7.4 每年經「中央計劃」分配給各體育總會及其屬會的泳線數目超過 90,000 個泳線時數，所涉的公眾泳線資源龐大。本署認為，康文署作為主責部門，實有必要作出有效規管，以確保該些公共資源能夠公平地分配予有需要的使用者。

7.5 綜合而言，本署認為康文署在分配公眾泳池泳線的機制上，有以下五項不足。

（一）經「中央計劃」分配的公眾泳線之用途不清晰

7.6 正如上文**第 7.2 段**提及，康文署設立「中央計劃」的目的，是為了協調各體育總會／泳會就主池泳線的需求，從而提供一個穩定的場地，以供長遠訓練泳員之用。然而，該署現時只是透過《租用條款》就泳線的用途作出規管，並沒有清楚界定何為「訓練」用途。

7.7 根據《租用條款》，不諳泳術人士和初學者均不得在水深超過 1.5 米的主池內參與任何活動（上文**第 2.11 段**）。換言之，除了初學者外，其他類型的游泳活動，包括全職游泳運動員的訓練，抑或是初學者以外的授泳班等，原則上均可在「中央計劃」所分配的泳線內進行。泳會甚至可將授泳班冠以「訓練」之名，並在該些泳線內進行。單靠現時的《租用條款》實難將兩者區分和作出規管。

7.8 康文署強調，設立「中央計劃」旨在協調各體育總會／泳會對主池泳線的需求，藉以提供穩定的泳線供泳會訓練泳員；而長期訓練之用是指根據去年的泳線分配情況而考慮繼續在相同月份及時段進行泳線分配，讓總會／泳會可持續提供同類訓練。該署並表示，游泳訓練包含廣闊的層面，由初階伸延至精英水平，其間教練均會教授和改良學員的泳術。因此，相關進階課程皆可稱為進階訓練班。從體育培訓及發展的角度來看，不同水平的訓練皆有其需要，沒有廣泛、穩定及持續的各級訓練，絕不能培育出精英水平的運動員。而不同體育總會的訓練級別各有不同，該署設立「中央計劃」至今並無限制訓練類別，亦非只供泳隊作訓練用途。

7.9 然而，本署的調查發現，有不少泳會經「中央計劃」獲分配泳線後，其後均出現取消租用泳線的情況（上文**第 4 章**）。本署認為，若泳員進行訓練，其訓練日程應為穩定而持續。若泳會確實是利用泳線進行長期訓練，理應不會頻密地取消獲分配的泳線。這情況不禁令人質疑，經「中央計劃」獲分配泳線的泳會，能否有效利用該些獲分配的公眾泳線，並達到該署設立該計劃的目的和用途。

7.10 本署明白，要培訓出一個優秀的游泳運動員，並非一蹴而就。有不少的運動員，是從各級地區／校際比賽中發掘出來。在他／她們晉身成為全職運動員之前，或有需要利用公眾泳池泳線作穩定的訓練及泳術改良用途。在「中央計劃」下，合資格的泳會

能優先獲得公眾泳線作長期訓練之用。若屬會只是利用該些泳線來舉辦與其他私人泳會或團體性質類同的普通授泳班，難免令公眾或其他持份者質疑「中央計劃」的獨特性和必要性。因此，康文署需將「中央計劃」所分配的泳線之用途從舉辦普通授泳班中區別出來，並加以用作協助有潛質的泳員作進一步發展或泳術改良用途，而不是只用作舉辦普通授泳班。

7.11 事實上，就如何使用經「中央計劃」所分配的公眾泳線，相關業界人士亦有不同的理解和建議（上文**第 5 章**）。「中央計劃」實施至今達 15 年，游泳業界現時的情況和發展對比當年，亦可能出現了很大的改變。本署認為，康文署應與各體育總會和持份者作出商討，檢視經「中央計劃」所分配的泳線之用途限制（例如使用該些泳線的泳員／泳隊須否具備某資格，如持續出席訓練的比率或已達到某泳術水平），並制定相關指引和租用條款，務求更能符合現時泳界的訓練需要和公眾的期望。

7.12 同時，每年經「中央計劃」所分配的主池泳線時數超過 90,000 個。本署認為，康文署就「中央計劃」所分配的主池泳線訂立清晰的用途後，便應與各體育總會仔細研究所需泳線的數量，並積極考慮將計劃下的泳線時數調低，尤其一些較受歡迎的時段，務求讓更多泳線可按一般程序公開公平讓其他團體申請，或開放給公眾使用。

（二）沒有監管體育總會分配公眾泳線的情況

7.13 在現行「中央計劃」的機制下，康文署會先與各體育總會協調分配給他們的主池泳線數量及時段。其後，各體育總會按其會內機制，將所得泳線分配予其屬會。康文署一般不會干涉各體育總會內部行政及專業知識範疇的事務。換言之，各體育總會按其會內機制將泳線分配予屬會的具體安排，該署不會作出干預。

7.14 根據康文署的資料，在 2014/15 至 2018/19 年度，每年有超過 26 萬至近 30 萬個泳線時數由團體租用。而由泳總及其屬會租用的，有 12 萬至 14 萬個小時，佔總數量近一半（上文**第 3.2 段**）。而經「中央計劃」分配的泳線時數，近九成集中於兩個總會。這情況於黃金時段（即由下午 4 時至晚上 8 時）更為明顯（上文**第 3.7 至 3.10 段**）。另一方面，泳總的資料顯示，在 2017/18 年度，該會有 54 個屬會經「中央計劃」獲得分配泳線，而首 10 個獲分

配最多泳線的屬會，其合計所獲分配的泳線時數，已佔「中央計劃」下分配給泳總的總時數約一半（上文**第 4.9 段**）。可見泳總內少部分泳會經該計劃掌握了大量的公眾泳線資源。

7.15 本署明白，各體育總會為業界的代表，他們應該最清楚其屬會的需要。由他們按各自的機制去分配泳線予旗下屬會，亦有其可取之處。然而，康文署作為公眾泳池泳線的管理者，除了確保該些經「中央計劃」所分配的泳線被妥善運用之外，亦須確保該些泳線是在一個公平的機制下分配給各有需要的持份者，避免任何體育總會／泳會可藉該計劃壟斷泳線資源。可惜的是，在現行機制下，康文署難以監管各體育總會是如何向屬會分配經該計劃所獲得的泳線。

7.16 不少泳會或游泳教練均向本署反映，某些體育總會的分配機制存在不公。例如有泳會可利用其於所屬總會內的優勢（例如會史較久遠或泳員人數較多等），較其他屬會優先及更多獲分派泳線資源。一些較小型或新成立的泳會只能獲得少量，甚至不獲分配任何泳線（上文**第 5.6 段**）。結果，大型泳會長期包攬大部分泳線，而小型泳會則因為缺乏泳線資源而難以作進一步發展。本署認為，長此下去，只會形成惡性循環，窒礙游泳界的發展。

7.17 本署得悉，康文署已要求各體育總會優化其會內分配泳線的制度和增加透明度（上文**第 6.6 段**）。本署歡迎康文署主動提出改善措施，然而，本署的關注是，該些措施某程度上只是要求各體育總會自行優化其分配泳線機制，可能未能達到真正的監管之效。正如有意見提到，不少體育總會的核心委員會均為某些泳會的負責人（上文**第 5.5 段**），雖然康文署要求體育總會引入利益申報機制（上文**第 6.6(a)段**），但有關機制是否有切實執行，仍只能依賴有關體育總會的自律。本署認為，若繼續由體育總會自行制定分配機制，實難以去除利益衝突，甚至私相授受的觀感。康文署若不介入解決體育總會在「中央計劃」下分配泳線不公的問題，本署相信，最終情況將難有顯著的改善。

7.18 因此，本署建議康文署應考慮成立獨立小組／委員會，檢討分配泳線的客觀機制／標準。該署可徵詢各體育總會、泳會、相關業界人士和持分者的意見，共同制定分配泳線的客觀機制和標準（不論是否經過「中央計劃」分配），從而增加機制的透明度和公平性，平衡不同持分者的需求。

7.19 事實上，本署接獲不少泳會或業界人士，就如何分配泳線給不同類型的泳會提出的意見（上文**第 5.7 至 5.9 段**）。本署相信，若康文署採納按泳會泳員的人數、成績和出席率等作為「中央計劃」分配泳線的優次準則，應該較為客觀和合理，爭議亦相對較少。本署期望，在一個公平和透明的分配機制底下，不同類型和規模的泳會可作健康和持續的發展，為游泳界帶來裨益。

7.20 此外，為了避免泳線過度集中分配予某些泳會，康文署亦應研究就分配泳線給每一個泳會的數量設定上限，尤其是在黃金時段或受歡迎主池內的泳線，讓其他有意租用的泳會或團體有較多機會租用到該些時段及場地的泳線。

（三）未能有效核查泳會有否利用公眾泳線作牟利用途

7.21 康文署規定，以「一般收費」出租的公眾泳池泳線，租用團體只可作非牟利用途（包括經「中央計劃」分配的泳線）。如上文**第 2.23 段**所述，康文署現時是基於體育總會的章程規定其屬會必須為非牟利團體，而信納該些屬會在「中央計劃」下租用泳線只是作非牟利用途。然而，就如何確保體育總會及泳會有嚴格遵守相關規定，康文署、體育總會和屬會之間過去只是透過「互相信任」的制度作自我監察，而沒有嚴謹的機制以作核查和規管。

7.22 就有傳媒報道泳總的屬會利用公眾泳線舉辦授泳班以作牟利用途的事宜，康文署要求泳總進行調查（上文**第 3.19 段**）。雖然該調查結果否定了傳媒對涉事屬會的指控，但本署留意到，泳總在調查過程中，未能取得該三個屬會舉辦游泳課程的財務收支報告。情況突顯出體育總會根本無從規管或逐一審核其轄下屬會有否從所舉辦的活動中牟利。事實上，多個體育總會均向本署表示無法審核其屬會的財務報告或帳目（上文**第 2.26 段**）。若康文署僅以泳會屬非牟利團體，從而信納其所有活動均屬非牟利，只是一廂情願的想法，亦反映了該署未能有效核查和執行泳會必須利用公眾泳線進行非牟利活動的規定。

7.23 此外，泳總的調查亦揭示了涉事屬會均有聘請代理公司去處理會內的行政事宜，包括舉辦泳班和收取費用的事宜。然而，有傳媒已指出該些代理公司與相關泳會有密切關係（例如代理公司的負責人亦是相關泳會的負責人或董事）。不僅如此，涉事屬會

更要求學員將費用存入代理公司的帳戶，且沒有將泳會利用「中央計劃」公眾泳線所舉辦活動的相關收支反映於泳會的帳目內，以致其帳目不分明。該些泳會現時的做法難免會令公眾感到瓜田李下，招惹質疑。

7.24 康文署每年經「中央計劃」分配超過 90,000 個泳線小時給各體育總會及其屬會，並按「一般收費」收取租線費用。若泳會用該些泳線進行牟利活動，則該署需收取金額為「一般收費」兩倍的「商業收費」(上文**第 2.5 至 2.6 段**)。以非旺季租用 50 米泳線的費用作粗略計算，兩者收費每年相差接近 750 萬元(每小時 83 元×90,000 小時)。若加上按一般程序出租的泳線時數，其差額更多。

7.25 事實上，有泳會或業內人士向本署反映，很多由非牟利團體舉辦的授泳班／游泳訓練班亦難免會涉及商業元素，難言完全屬於非牟利性質。有泳會更建議，康文署應一律以「商業收費」出租公眾泳線，以確保優先租用公眾泳線的權利及優惠收費不會被泳會濫用(上文**第 5.10 段**)。

7.26 然而，康文署認為，若不考慮租用泳線的團體是否牟利團體及舉辦的活動是否牟利活動，而對授泳班／訓練班等類別的活動一律收取「商業收費」，必定會對一些舉辦非牟利活動的非牟利團體做成不公，增加它們舉辦活動的財政壓力，有關措施亦可能會被批評為變相加價，以及偏離釐訂有關收費的原意。

7.27 就防止泳會利用泳線作牟利用途的問題，本署得悉康文署已採取改善措施加強相關泳會的申報和審核制度(上文**第 6.2 段**)，包括訂明康文署有權要求泳會提交其經審核帳目或經執業會計師核實的帳目報表，以作審核。本署認為，康文署務須加強監察有關改善措施的成效(例如加強審查泳會的帳目)，並就該些措施作出適時檢討，以確保在「中央計劃」下，泳會所舉辦的活動皆屬非牟利性質。

(四)規管泳會取消租用公眾泳線的問題過於寬鬆

7.28 正如本署於**第 2 章**已提及，各體育總會應在會內「協調」後，才按「中央計劃」向康文署申請泳線，作長期訓練泳員之用。因此，泳會在獲配泳線後，不應出現經常更改或取消租用的情況。

7.29 然而，本署在審研五個公眾游泳池的租用和取消經「中央計劃」分配的泳線之情況後（上文**第 4 章**），發現事與願違。在該五個游泳池當中，有三個游泳池在 2017 年和 2018 年的泳線取消率均超過一成，最高更達 34%。

7.30 此外，本署亦審研了個別泳會取消泳線的情況（上文**第 4.15 段**）。結果發現，最常取消泳線，且取消數量最多的泳會，總是某幾個泳會，他們兼且是一些在其總會內獲得分配泳線較多的屬會。資料亦顯示，部分泳會的取消率更達 100%；亦有泳會從不同體育總會獲分配泳線，並於其後取消的情況。

7.31 游泳運動員的訓練計劃和日程應已預先編定，相關泳會所申請的泳線應該是充分考慮了其訓練需要，理應不會時常更改；儘管有泳會因一些預計不到的原因而需要取消租用泳線，其數量及頻次亦不應如此高。

7.32 再者，即使有泳會取消大量，甚至所有獲分配的泳線，本署亦看不到康文署曾經拒絕申請，或採取措施作出跟進，例如限制其之後的申請。換言之，對於該些泳會而言，取消泳線並沒有額外成本或後果。在此情況下，不禁令人質疑，「中央計劃」下的所謂「協調」是否有效，抑或只是被部分泳會濫用作優先佔據公眾泳線的幌子。

7.33 為使「中央計劃」能夠有效地及公平地分配泳線給予各泳會使用，康文署務須正視泳會大量及重複取消租用泳線的問題。本署認為，該署應嚴格限制泳會取消獲分配泳線的申請。若泳會在獲批泳線後要求取消，必須提供實質而合理的解釋。否則，該署便應拒絕該取消租用的申請，並全額收取租線費用。此外，康文署應該提高泳會取消泳線的成本（例如徵收行政費），以減低泳會利用「中央計劃」霸佔泳線時數後復取消泳線的情況，讓真正有需要的團體可較易租用到所需的泳線時數。

7.34 同時，康文署亦應與各體育總會商討，共同制定取消租用經「中央計劃」下分配泳線的具體機制，包括規定各屬會可取消泳線的數量上限、次數和程序。若發現有泳會恣意取消獲分配的泳線，該署便應果斷採取更嚴厲的懲罰措施（包括限制申請泳線次數，或取消其優先租用者的身分），以收阻嚇之用。

（五）對違規轉讓泳線行為規管不足

7.35 根據《租用條款》，租用團體不得將已租用的泳線轉讓其他團體。為防止違規轉讓泳線，康文署泳池職員會在團體取場時，核實使用者及有關教練的身分。此外，該署亦會要求租用團體的學員必須戴上租用團體的泳帽或其他物件，以供識別。泳池職員亦會不時在池面作出巡查。

7.36 然而，本署接獲不少意見反映，泳會以不同方法去規避康文署的抽查（上文**第 5.14 至 5.15 段**）。事實上，有別於一般陸上設施，公眾泳線多由體育總會及屬會租用，他們之間如何互相使用或轉讓獲分配的泳線，外界一般較難了解和掌握。

7.37 本署認為，針對泳會違規共用或轉讓泳線的情況，康文署有需要強化相關的規管工作和措施，例如加強監察泳會簽場和取用泳線時的情況。若發現有泳會違規共用或轉讓泳線，便應嚴肅跟進。

總結

7.38 本署須指出，是次主動調查並非針對個別體育總會，本署亦不是要求康文署干涉各體育總會的會內事務。本署亦不認為康文署需要廢除「中央計劃」。事實上，「中央計劃」自 2005 年設立以來，為不同體育總會和泳會提供了長期和穩定的訓練場地。就近年香港培育出不少出色的游泳運動員，並在不同類型的本地或國際賽事上創造出驕人成績，「中央計劃」確實有其貢獻，值得維持。

7.39 然而，是次調查發現，「中央計劃」現時的問題源於康文署過於依賴各體育總會自行分配泳線和進行監管。該署將分配公眾泳線的權力過度下放給各體育總會。部分泳會則透過於總會內分配機制的優勢，獲得大量公眾泳線資源，造成壟斷。加上部分泳會的負責人同時亦是相關體育總會的高層成員，構成利益衝突的觀感，為人詬病。可惜的是，即使有問題出現，康文署亦只能信納有關團體所提供的資料和解釋，難以對其內部行政及運作作出直接深入的核查或實質的跟進行動，以致問題無法得到實質改善。

7.40 本署希望透過是次主動調查，能夠促使康文署優化「中央計劃」，從而令到珍貴的公眾泳線資源更有效及公平地分配給各有需要的持分者，以及提高分配機制的透明度，以助公眾作出監察。

7.41 本署期望，藉著本署提出的改善建議，包括列明清晰的泳線用途、訂立客觀和透明的泳線分配機制及改善取消租用泳線的機制等，可加強康文署的規管成效。

本署的建議

7.42 因應是次主動調查所得，申訴專員向康文署提出以下八項建議：

(1) 與各體育總會及業界代表作出商討，就經「中央計劃」所分配的主池泳線訂立清晰的用途限制（例如使用該些泳線的泳員／泳隊須具備某資格，如持續出席訓練的比率或泳術已達到某水平）並制定相關指引和租用條款（上文**第 7.11 段**）;

(2) 嚴謹檢討透過「中央計劃」分配的主池泳線時數，尤其是一些較受歡迎的時段，務求將更多泳線按一般程序公開讓其他團體申請，或開放給公眾使用（上文**第 7.12 段**）;

(3) 考慮成立獨立小組／委員會，並徵詢各體育總會、泳會、相關業界人士和持分者的意見，共同制定客觀和透明的分配機制和標準（上文**第 7.18 段**）;

(4) 研究就「中央計劃」分配主池泳線給每一個泳會的數量設定上限，尤其是一些黃金時段或受歡迎主池內的泳線，讓其他有意租用的泳會或團體有較多機會租用該些時段的泳線（上文**第 7.20 段**）;

(5) 加強監察有關泳會的申報和審核制度的改善措施之成效，並就該些措施作出適時檢討，以確保泳會所舉辦的活動屬非牟利。（上文**第 7.27 段**）;

(6) 限制泳會取消透過「中央計劃」獲分配主池泳線的申請，並研究如何提高泳會取消泳線的成本（上文**第 7.33 段**）；

(7) 長遠而言，與各體育總會商討，共同制定取消租用經「中央計劃」下分配主池泳線的具體機制，並加強對泳會恣意取消泳線的懲罰措施（上文**第 7.34 段**）；以及

(8) 加強有關泳會轉讓泳線的規管工作和措施（上文**第 7.37 段**）。

鳴謝

7.43 本署進行調查期間，康文署全力配合，申訴專員謹此致謝。此外，本署亦藉此感謝曾就是次主動調查向本署提供寶貴意見的體育總會、泳會、相關業界和公眾人士。

申訴專員公署
檔案編號：OMB/DI/424
2020 年 7 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK